

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

### 1.1.1 ความเป็นมาของปัญหาการผลิตอุตสาหกรรมและความสำคัญ

การพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงจาก  
สังคมเกษตร (Agro Industry) มาเป็นสังคมอุตสาหกรรมใหม่ (NIC : Newly Industry  
Countries) ในช่วงแรกของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ ทางภาครัฐ  
ได้ใช้นโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ทำให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม  
เพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2512 พบว่ามีโรงงานประมาณ 630 โรงงาน และเพิ่มเป็น 51,000  
โรงงาน ในปี พ.ศ. 2532 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนโรงงานประมาณ 126,000  
แห่ง โดยมีการคาดการณ์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าจะมีโรงงานทั่วทั้งประเทศประมาณ  
154,560 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2544 และจะเพิ่มขึ้นเป็น 189,590 แห่งในปี พ.ศ. 2549  
และเป็น 232,550 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2554 \*

---

\* ที่มากองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมิได้มีการวางแผน นโยบาย การควบคุมการผลิต การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กันไป ก่อให้เกิดผลต่อการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และภาวะมลพิษที่แพร่กระจายกระทบถึงความเป็นอยู่ของประชาชน

แม้ว่าผลของภาวะมลพิษที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันกับภาวะมลพิษที่เกิดจากแหล่งชุมชน หรือกิจกรรมอื่น ๆ มลพิษอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนเพียงส่วนน้อย แต่มลพิษจากอุตสาหกรรมก็มีความเข้มข้นมาก ก่อผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะมลพิษที่เกิดจากโลหะหนัก แม้มีปริมาณไม่มาก หากแต่สามารถสะสมและเพิ่มพูนความเข้มข้นในห่วงโซ่อาหารได้<sup>1</sup>

ผลกระทบของภาวะมลพิษจากอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการ มีผลต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ ก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ สังคม และส่งผลร้ายต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนและสังคมโดยรวม สภาวะของมลพิษมิได้เกิดเพียงต่อพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือระแวกใกล้เคียงเท่านั้น แต่สามารถแพร่กระจายไปตามที่ต่าง ๆ ได้ ทั้งในบรรยากาศ พื้นดิน แหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน ดังนั้น เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความรุนแรงที่เป็นรูปธรรมของสภาวะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงจะได้นำกล่าวถึงสถานการณ์มลพิษที่เกิดขึ้น โดยจำแนกในแง่ของการแพร่กระจายออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

---

<sup>1</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนและการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการวิจัยอุตสาหกรรม การค้า และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2534), หน้า 1-2.

#### 1.1.1.1 มลพิษจากกากของเสีย

มลพิษจากของเสียอันตรายเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เนื่องจากเป็นมลพิษที่ส่งผลกระทบ ทั้งที่เป็นรอยเฉียบพลันและสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยแก่ประชาชน และความเสียหายต่อสภาพของระบบนิเวศน์ และยากต่อการย่อยสลายตามธรรมชาติ

กากของเสียที่เกิดจากอุตสาหกรรมนี้ จากการศึกษาของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พบว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ผลิตกากสารพิษส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 9,538 แห่ง คือ ประมาณร้อยละ 72 พื้นที่ที่มีของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม รongลงมา ได้แก่ ภาคกลาง จำนวน 2,315 แห่ง นอกนั้น คือ ภาคเหนือ 1,194 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,138 แห่ง และภาคใต้จำนวน 712 แห่ง \*

---

\* เป็นการพิจารณาเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ผลร้ายจากของเสียอันตรายปรากฏเด่นชัดเป็นรูปธรรมโดยเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น การลักลอบทิ้งกากของเสียจากอุตสาหกรรมที่จังหวัดอุทัยธานี ในปี 2536 การที่ประชาชนป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ ผิวหนัง และระบบประสาทจากการลักลอบนำกากอุตสาหกรรมไปเผาเพื่อลอกเอาแผ่นทองแดงที่เคลือบอยู่กับแผงวงจรไฟฟ้า<sup>2</sup> กรณีการพบผู้ป่วยด้วยโรคพิษสารหนูเรื้อรังที่อำเภอรัตนบุรี จังหวัดนครราชสีมา ในปี 2530 หรือกรณีมีผู้เสียชีวิตเนื่องจากพิษของตะกั่วจากเบตเตอรี่ ที่น้ำบาดาลในจังหวัดสมุทรปราการ ในปี 2519<sup>3</sup> เป็นต้น

#### 1.1.1.2 มลพิษทางน้ำ

โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งสำคัญในการปล่อยมลพิษทางน้ำ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความเข้มข้นของมลพิษสูง โดยเฉพาะความสกปรกในรูปของบีโอดี ซึ่งมีผู้เคยประเมินไว้ว่าน้ำทิ้งจากโรงงานน้ำตาลแห่งหนึ่งมีความสกปรกในรูปของบีโอดี เทียบได้ถึงน้ำทิ้งจากชุมชนเมืองขนาดเล็กที่มีประชากรประมาณ 100,000 คน<sup>4</sup>

<sup>2</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2536 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอินทีเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2537), หน้า 57-58.

<sup>3</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "รายงานผลงานวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," 2 สิงหาคม 2531, หน้า 42-47.

<sup>4</sup> วุทธิชัย แก้วกระจ่าง, "อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น," Industrial Technology Review 15 (ธันวาคม 2538) : 111.

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จากการรายงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เฉพาะ โรงงานจำพวกที่ 3 พบว่ามีโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษจำนวน 17,139 โรงงาน และมีปริมาณ ความสกปรกในรูปของบีโอดี (BOD Load) สูงถึง 490,350 ตันต่อปี โดยอุตสาหกรรมที่ก่อ มลพิษทางน้ำส่วนใหญ่จะกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 9,152 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 53 ของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านน้ำทั้งหมด 17,139 แห่ง ความสกปรกที่ปล่อยออกจากโรงงานเหล่านี้ ในรูปของบีโอดี (BOD) มีปริมาณ ถึง 199,940 ตันบีโอดีต่อปี ในพื้นที่ภาคกลางมีปริมาณความสกปรกของน้ำทิ้งประมาณ 144,420 ตันบีโอดีต่อปี จากจำนวนโรงงาน 3,091 โรงงาน พื้นที่ที่มีโรงงานก่อมลพิษทางน้ำ ถัดไป คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากโรงงาน 1,957 แห่ง มีปริมาณความสกปรกของ น้ำทิ้งประมาณ 62,000 ตันบีโอดีต่อปี ส่วนภาคใต้มีโรงงานที่ก่อมลพิษทางน้ำจำนวน 1,725 โรงงาน มีปริมาณความสกปรกของน้ำทิ้ง 14,380 ตันบีโอดีต่อปี พื้นที่ในภาคเหนือจะมีปริมาณ ความสกปรกของน้ำทิ้งประมาณ 62,000 ตันบีโอดีต่อปี อันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 1,214 แห่ง \*

---

\* ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

มลพิษทางน้ำจากอุตสาหกรรมนอกจากจะมีความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์แล้ว โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทยังปะปนไปด้วยโลหะหนัก สารพิษ เช่น ตะกั่ว แคดเมียมปรอท ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายทั้งต่อชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมของธรรมชาติ จากรายงานสถานการณ์มลพิษทางน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ระบุในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 \* กล่าวว่าคุณภาพของแหล่งน้ำต่าง ๆ มีคุณภาพที่เสื่อมโทรมลงและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรง รวมทั้งขยายพื้นที่ขึ้นเรื่อย ๆ <sup>5</sup> ที่ผ่านมามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สร้างความเสียหายอย่างมาก เช่น กรณีแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเน่าเสียในปี 2530 ซึ่งเกิดจากน้ำเสียที่ปล่อยจากโรงงานสุรา <sup>6</sup> กรณีแม่น้ำพองเน่าเสียในปี 2535 อันเกิดจากสารพิษจากโรงงานน้ำตาล และสารพิษจากโรงงานอื่น ๆ <sup>7</sup> เป็นต้น

---

\* คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมระดับชาติเป็นแผน 20 ปี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในการนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นยกร่างนโยบายและแผนฉบับนี้ รายนามของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559

<sup>5</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ," นโยบายและแผนจัดการมลพิษ (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540), หน้า 47.

<sup>6</sup> สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "รายงานผลงานวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," หน้า 48-49.

<sup>7</sup> รายงานผลการเสวนากลุ่มย่อย, "สรุปผลการเสวนากลุ่มย่อย : กรณีปัญหาแม่น้ำพองที่ขอนแก่น," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, 1 (มกราคม 2538) : 115-120.

### 1.1.1.3 มลพิษทางอากาศ

สำหรับมลพิษทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นต้นกำเนิดของมลพิษที่สำคัญแหล่งหนึ่ง การแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศของโรงงานเกิดใน 2 ลักษณะ คือ จากการเผาไหม้ ถ้าไม่สมบูรณ์จะเกิดก๊าซและฝุ่นละอองต่าง ๆ ปะปนในอากาศ โดยเฉพาะโรงงานที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงจะก่อมลพิษได้มากกว่าน้ำมัน อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากขั้นตอนการผลิตโดยเฉพาะโรงงานที่ผลิตโลหะ เช่น โรงงานผลิตทองแดง สังกะสี ตะกั่ว จะมีก๊าซ ไอ คาร์บอน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพิษ นอกจากนี้ ยังมีโรงงานแบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย โรงกลั่นน้ำมันผลิตปูนซีเมนต์ เป็นต้น <sup>8</sup>

หากพิจารณาจากความรุนแรงของปัญหามลพิษทางอากาศตามปริมาณการประกอบอุตสาหกรรมแล้ว พบว่า กิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางอากาศส่วนใหญ่จะปรากฏให้เห็นชัดเจนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีจำนวน 7,276 แห่ง โดยประมาณ รองลงมา ได้แก่ ภาคกลาง ประมาณ 5,085 แห่ง ภาคเหนือจะมีโรงงานจำนวน 3,671 แห่ง ที่มีปัญหามลพิษทางอากาศ ถัดไป คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 3,611 แห่ง ภาคใต้มีน้อยที่สุดประมาณ 7,276 โรงงาน \*

<sup>8</sup> วุทธิชัย แก้วกระจ่าง, "อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น," หน้า 113.

\* ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

มลพิษทางอากาศเป็นลักษณะหนึ่งของการแพร่กระจายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่  
 ปัญหาคุณภาพอากาศเสื่อมทรमลง มีก๊าซต่าง ๆ ปะปนอยู่ในบรรยากาศก่อให้เกิดอันตรายต่อ  
 สุขภาพอนามัยของประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีอากาศเป็นพิษจากโรงงานหล่อหลอมโลหะ  
 จำนวน 15 โรงงาน เมื่อปี 2529 ที่เขตภาษีเจริญ ได้ปล่อยฝุ่นละอองที่มีสารตะกั่ว ทำให้  
 ผู้คนที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานมีอาการเจ็บป่วย<sup>9</sup> หรือกรณีอากาศเป็นพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ได  
 ออกไซด์ที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในปี 2535 ซึ่งจากการตรวจวัดของ  
 ทหารการ พบว่า ปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์บริเวณโรงไฟฟ้ามีค่าเกินมาตรฐานเฉลี่ย 1  
 ชั่วโมง 1,300 มกค./ลบ.ม. โดยการตรวจวัดของทหารการ พบว่า ระดับก๊าซนี้มีค่าเฉลี่ย 1  
 ชั่วโมง มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ดังจะได้แสดงในตารางที่ 5<sup>10</sup> ซึ่งปริมาณก๊าซที่เกินมาตรฐาน  
 เช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้

---

<sup>9</sup> สุณี๋ย มัลลิกะมาสย์ และคณะ, "รายงานผลงานวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้  
 ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," หน้า 45-47.

<sup>10</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2538,  
 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอินทริเกรเต็ด ปรบรมชั่น เทคโนโลยี จำกัด, 2539), หน้า 13.



จากสภาพปัญหาของมลพิษอุตสาหกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่นนี้ ประเทศไทย ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เข้าจัดการกับปัญหาดังกล่าว และมาตรการทางกฎหมายก็เป็นวิธีการหนึ่ง ที่ได้นำมาใช้กับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมมลพิษโรงงาน บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบมลพิษจากอุตสาหกรรมมีอยู่หลายฉบับ และองค์กรผู้บังคับการใช้กฎหมายก็มีหลาย องค์กร ซึ่งในอดีตได้ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย มีทั้งในแง่ความซ้ำซ้อนหรือ ในแง่ของการที่บางองค์กรขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดการกับปัญหามลพิษ ในปีพุทธศักราช 2535 จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขข้อขัดข้อง เหล่านี้ จึงเป็นที่มาของกฎหมายที่มีผลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมควบคุมการประกอบกิจการของ โรงงานที่ส่งผลให้เกิดมลพิษจำนวนหลายฉบับ

### 1.1.2 สถานภาพของปัญหาในปัจจุบัน

การควบคุมดูแลและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ได้มีมา เป็นเวลานานแล้วตั้งแต่ในอดีต ดังได้เห็นจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราช บัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปหลายหน่วยงาน เช่น กรมเจ้าท่า กรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานและบทกฎหมาย ที่มีอยู่ ก็มีได้เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันและควบคุมปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยตรง เนื่องจากในอดีตโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม สภาพ การผลิตยังคงอาศัยธรรมชาติมาก ยังไม่มีการใช้สารกำจัดแมลง วัสดุอุปกรณ์หรือเทคโนโลยี ขั้นสูงเช่นปัจจุบัน ส่วนภาคอุตสาหกรรมก็ยังคงเป็นการประกอบการขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ ของเสียหรือมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ปล่อยออกมา ก็ยังไม่ก่อปัญหารุนแรง บทบัญญัติของกฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงไม่อาจจัดการกับปัญหามลพิษที่ เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในขณะนั้นมิได้มีจุด มุ่งหมายในการควบคุมแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้

กฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง การเข้าจัดการกับปัญหามลพิษดังกล่าวจึงขาดความเป็นเอกภาพ บางกรณีไม่มีหน่วยงานใดเข้ารับผิดชอบปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 เป็นต้น ซึ่งเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน และได้กำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญในระดับชาติ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่รัฐได้ตราออกมาใหม่นี้ ได้มีบทบัญญัติที่เห็นได้ว่าพยายามแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา คือ ปัญหาในแง่การประสานงาน ความเป็นเอกภาพทั้งในแง่นโยบาย แผน และแนวทางปฏิบัติ ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางองค์กรของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม โดยยกฐานะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เป็นคณะกรรมการในระดับชาติ ดังเช่นคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และยกฐานะหน่วยงานบางหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นเป็นระดับกรม สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2535<sup>11</sup> และให้โอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม<sup>12</sup> นอกจากนี้ ยังมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่น

11 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537), หน้า 31-32.

12 เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

ส่วนในประเด็นที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอยู่มากมาย (ประมาณ 60 ฉบับ) <sup>13</sup> ซึ่งยากต่อการค้นหาและอ้างอิง ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในแง่การประสานงาน การแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมไม่เป็นเอกภาพนี้ รัฐบาลก็ได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับไปในขณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 ฯลฯ เป็นต้น อันเป็นความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจุดเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 31 ซึ่งบัญญัติว่า

"เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ถ้าการประกอบกิจการโรงงานใดมีกรณีที่เกี่ยวข้อง อันจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อาจกำหนดวิธีการในการดำเนินการเพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันได้....."

---

<sup>13</sup> ไพโรจน์ บุญผูก, "ปัญหาของฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ," วารสารเทศบาล ปีที่ 87 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2535) : 23.

บทบัญญัติของกฎหมายมาตรานี้ เป็นการจำกัดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน เช่น การขออนุญาตก่อสร้างโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การขออนุญาตตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยหากโรงงานนั้นตั้งอยู่ริมน้ำ การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หากโรงงานนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น ให้หน่วยงานของรัฐมีการประสานงานร่วมพิจารณาอนุญาตไปพร้อมกัน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการแก้ไขกฎหมายโดยมีการมองถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายต่างฉบับ ในลักษณะของความมีสหพันธ์ (Correlation) ต่อกัน

ดังนั้น เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นจากความปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีของกิจการเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม ซึ่งมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวมแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบของตน แต่หากในมาตราเดียวกันนี้บัญญัติต่อไปอีกว่า อำนาจสั่งการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า "ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้"

เมื่อวิเคราะห์คูบทบัญญัติในมาตรา 82 ทำให้เข้าใจได้ว่า หากเป็นระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งการได้ทันที เว้นแต่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่เมื่อกลับไปพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "โรงงานอุตสาหกรรม" ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งก็คือ ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 และกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ออกตามความในมาตรา 5 ดังกล่าว จะพบว่าในบัญชีท้ายกฎกระทรวงลำดับที่ 101 ระบุให้ "โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant)" เป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

ดังนั้น ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า "ระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม" ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เป็น "โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวม" ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลไปถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กรณีนี้จึงเห็นได้อย่างชัดเจนถึงการที่กฎหมายต่างฉบับมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกัน ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ว่าองค์กรใดมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจสั่งการได้โดยตรงหรือจะต้องแจ้งแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อน

ผลจากการที่เนื้อหาของกฎหมายที่บังคับใช้เกิดการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ครบถ้วนของกลไกที่กฎหมายได้วางไว้ ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และจากลักษณะดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม แม้จะได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาคความไม่ เป็นเอกภาพ การประสานงาน อันเป็นปัญหาในอดีต โดยการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกร่างบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในปี 2535 แต่ก็ยังคงปรากฏให้เห็นถึง เนื้อหากฎหมายที่ขาดการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ มีมาตรการที่สอดคล้องกันเพื่อให้พ้นเฟื่องของกลไก ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังมีเนื้อหาที่เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้นี้ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ อุตสาหกรรมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขอันจะส่งผลต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย มีดังนี้

- 1.2.1. ศึกษาถึงระบบการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของ ภาครัฐว่ามีการจัดวางโครงสร้างไว้อย่างไร องค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน่วยงานใดบ้าง เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบการควบคุมมลพิษโรงงาน
- 1.2.2. ศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ว่ามีความ สัมพันธ์กันอย่างไร โดยการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าได้วางกลไกไว้ควบคุมมลพิษ โรงงานอย่างไรบ้าง มีข้อดีหรือข้อบกพร่องอย่างไร หรือไม่ หากมีควรมีการปรับปรุงแก้ไข อย่างไรเพราะเหตุใด

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย มีดังนี้

ศึกษาถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบมลพิษ จากโรงงาน โดยเน้นศึกษาถึง 3 องค์กรหลัก คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายที่จะนำมาวิเคราะห์ 3 ฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ส่วนองค์กรและเจ้าหน้าที่ภาครัฐอื่น ๆ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะกล่าวถึงเพียงสังเขปเพื่อให้วิทยานิพนธ์สมบูรณ์ขึ้นเท่านั้น

### 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความต่าง ๆ ทางด้านกฎหมายปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภาษาไทย ส่วนภาษาต่างประเทศนั้นศึกษาจากหนังสือตำรา เกี่ยวกับ Environmental Law, Introduction to Japanese Law, Administration Law เท่าที่จะสามารถหาได้ในประเทศไทย โดยวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับองค์การจัดระเบียบ สภาวะแวดล้อมด้านมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535, พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ส่วนกฎหมายฉบับอื่นๆ จะศึกษาถึงเพียงสังเขปเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อที่จะนำมาข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาต่อไป

### 1.5 สมมติฐานของการศึกษา

ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเนื่องมาจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ ต่างก็มีกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจของตน ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรหรือการประสานงานระหว่างองค์กรจึงถูกรอบของกฎหมายแต่ละฉบับจำกัดไว้ ดังนั้น หากได้ศึกษาวิจัยถึงกลไก (Mechanism) ในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามกฎหมาย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้อำนาจ เพื่อผลในการควบคุมมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงระบบการจัดโครงสร้างทางองค์กร อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาของระบบการควบคุม ตรวจสอบมลพิษจากโรงงาน

1.6.3 เมื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐ ทำให้ทราบถึงข้อดีและข้อบกพร่อง ดังในข้อ 1.6.1 และ 1.6.2 แล้ว จะทำให้ได้มาตรการที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขข้อบกพร่องนั้น อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม